

Trejo, Rubén.—San Vicente a Medina 123	22515
Troconis, Pedro J.—Monroy a Misericordia 136 .	3371
Troconis Baptista, L.—Monroy a Misericordia 13	4922

LETRA U

Urdaneta Chuecos, Aulio.—Zona Militar	3864
Urbaneja Achelphol, A.—Canónigo a Esperanza 34-12	22270
Urbaneja, Alejandro.—Quinta "Carmenópolis", Los Chorros	28026
Urbaneja Arismendi	
Urdaneta Braschi, E.—Ministerio de Fomento . .	3385
Urbaneja, Diego Bautista.—Solís a Marcos Parra 13	22666
Urbaneja, Luis F.—Escritorio Zuloaga	6410
Uzcátegui Arellano, R.—Padre Sierra a Muñoz	6733
Uzlar Pietri, A.—Ministerio del Exterior	22131

LETRA V

Valera Hurtado, L.—Registro Principal	5463
Valero, Constantino.—Pasaje Benzo 27	7311
Vegas, Germán.—Escritorio Zuloaga . .	6410
Vélez Salas, Franciso.—Quinta "Margot", Avenida Simón Rodríguez	5361
Valladares, Rafael Max.—Conde a Carmelitas, Es- critorio Bance	6604
Velutini, J. C.—Banco Caracas	6186
Vetancourt Aristeguieta, F.—Juzgado Superior de Hacienda	
Villanueva Mata, R.—Conde a Principal 16	4612
Villalobos, M. M.—Platanal a Desamparados 34-1	4722
Villegas Pulido, G. T.—Perico a Corazón de Jesús	6971

LETRA Z

Zuloaga, Eugenio.—Edificio España	7326
Zuloaga, hijo, Nicomedes.—Escritorio Zuloaga	6410

REVISTA

DEL

COLEGIO DE ABOGADOS DEL DISTRITO FEDERAL

(CARACAS, VENEZUELA)

Comisión de Redacción :

Drs. Pedro Guzmán, hijo — Germán Vegas — Luis Beltrán Guerrero

RECOPILACION DE ESTUDIOS

SOBRE

HISTORIA DEL DERECHO POSITIVO

VENEZOLANO

(1ER. VOLUMEN)

Diríjase la correspondencia a la Secretaria del Colegio de Abogados
Palacio de Justicia. — Caracas — Venezuela

Teléfono 8289

IMPRENTA NACIONAL

HISTORIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO

(Por el Doctor J. M. HERNANDEZ RON, Profesor
en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad
Central).

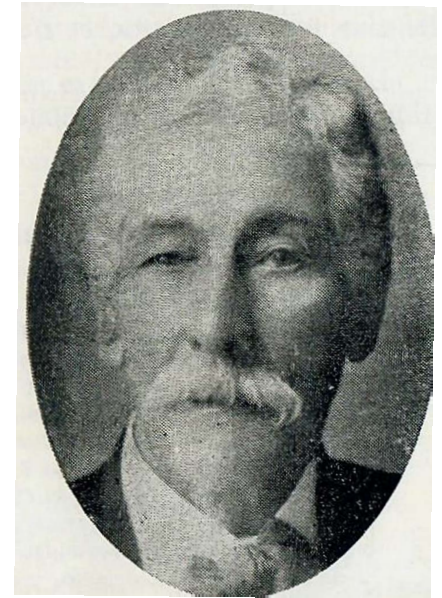
“Reconstituye el pasado jurídico, si quieres
comprender el presente y vislumbrar el por-
venir”.

Dr. García Villada.

Investigación preliminar (1843 - 1909)

En los primeros tiempos de la República no existió, o
fué muy rudimentaria, la enseñanza del Derecho admini-
strativo. Para cerciorarnos de ésto, hagamos una breve
investigación sobre tan interesante punto (1).

Nuestro más antiguo
“Código de Instrucción
Pública”, sancionado el
20 de julio de 1843, en
su Ley Sexta, al tratar
de “Las Cátedras de las
Universidades y tiempo
de su enseñanza”, man-
daba leer en el Segundo
Bienio del Curso de Cien-
cias Políticas, “Derecho
público, político y de gen-
tes”, y, en el Tercero,
“el *Derecho práctico, ad-
ministración gubernativa
y regimen municipal*”
(Art. 4º) (2). Rigió este
Código por el largo perío-
do de 40 años, siendo de-
rogado por Decreto Eje-
cutivo de 24 de setiembre
de 1883, dictado “para organizar la Instrucción Superior y



DR. FEDERICO URBANO
Fundador de la Cátedra de Derecho
Administrativo en la Universidad Central

- (1) Los Capítulos I y II, y parte del III del presente estudio, es-
tán contenidos, con ligeras variaciones, en el Capítulo I de
nuestro “*Tratado Elemental de Derecho Administrativo*”, Ed.
1937, Caracas, a las págs. 11 a 16.
- (2) “*Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*”, Ed. Of., Ca-
racas, Tomo II, página 200.

Científica en Venezuela". Se estableció en él la clase de "*Principios de Legislación Universal, Derecho Administrativo y Derecho Penal*", en el 5º año de los estudios jurídicos (3); más tarde, el "Código de Instrucción Pública" de 1897, que derogó el anterior Decreto, al enumerar las materias que correspondían a la Facultad de Ciencias Políticas, señaló también el "*Derecho Administrativo y Penal*", separándolo de los "Principios de Legislación Universal" (4). Fué seguido este Código por otro de 1904, cuyo Art. 117 especificaba las ocho cátedras dependientes de aquella Facultad, estando la 6ª integrada por varias materias, entre ellas, el "*Derecho Administrativo y Código Nacional de Hacienda*" (5). Se observa en este Código una original inconsecuencia, pues, seguidamente al precisar las asignaturas que debían leerse en cada año del Curso de Ciencias Políticas, omitió el Derecho administrativo (6).

Debemos anotar, por otra parte, que en la Memoria del Ministerio de Instrucción Pública, correspondiente al año

(3) Recop. cit., Tomo X, pág. 461.

(4) Recop. cit., Tomo XX, pág. 424.

(5) Recop. cit., Tomo XXVII, Vol. I, pág. 750.

(6) El doctor Federico Urbano en el Prólogo de varias lecciones sobre "DERECHO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO", que que publicó en la "*Revista Universitaria*" de Caracas, en el año de 1910 y siguientes, dice que por muchos años existió en nuestra Universidad Central, y cree que también en la de Mérida, una clase que se denominó de *Leyes Nacionales*, en la cual se leían muchas de las leyes administrativas, y además los Códigos de Procedimiento Civil y Criminal, pero que, más tarde, al hacerse una reforma del Código de Instrucción Pública, fué limitada la enseñanza que se daba en esa cátedra a la de los Códigos enunciados, y desde entonces "quedó del todo extinguida la enseñanza del Derecho administrativo en nuestras Universidades" (Véase la pág. 3 de la Revista citada, número de noviembre de 1910).

No estamos conformes con tal afirmación, pues en el Código de Instrucción Pública de 1843 no hallamos ninguna cátedra denominada de *Leyes Nacionales*, y si ésta llegó a funcionar con carácter extraordinario a partir del año de 1865, no es lógico suponer que algunas leyes administrativas se agregasen a la Legislación procesal, con la cual no tienen la debida relación. Esas leyes sueltas debieron estar incluidas en la clase de "*Principios de Legislación Universal*" que, según

de 1885 (7), hallamos un Programa de Ciencias Políticas propuesto por el Rectorado de la Universidad Central al Ministro del ramo, donde se postulaban varias modificaciones en orden a los estudios jurídicos, una de ellas consistente en englobar en una sola cátedra el "*Derecho Natural y el Derecho Administrativo*". Esta y las otras modificaciones parece no fueron aceptadas, pues en la misma Memoria (8) hay constancia de otra distribución de materias, figurando en ella el "*Derecho Administrativo y la Economía Política*", asociados. Como puede colegirse, no le encontraban colocación al Derecho administrativo, y por esta razón lo juntaban a las materias más diversas: a su rededor reinaba confusión. Natural resulta entonces suponer que no se estudiaba el Derecho administrativo como disciplina autónoma, no obstante aparecer nombrado desde 1883, sino que se cursaba, cuando más (y extremamos mucho la interpretación favorable), como una rama mediocre del Derecho público, o como un raquítico anexo del Derecho político, o de otras de las ciencias con las cuales estuvo en singular asociación.

II

Enseñanza efectiva del Derecho administrativo en Venezuela, a partir del 4 de enero de 1909: creación de la Cátedra en la Universidad Central

La sospecha aludida se torna en evidencia, (confirmando así la aseveración que inicialmente hicimos en el

indicamos, abarcaba el *Derecho administrativo*. Además, el doctor Urbano, en cierto modo, en vez de afirmar, se limita a hacer una simple conjetura, pues no precisa fechas, y al referirse a la Universidad Andina, cree solamente que debió existir la cátedra de *Leyes Nacionales* en este Instituto. Si la cátedra de referencia hubiese figurado entre las obligatorias del Sexenio de los estudios jurídicos, sin duda ha debido funcionar también en Mérida. A mayor abundamiento, habría de conceptuarse antipedagógico agregarle al estudio, de por sí extenso de los Códigos procedimentales, las leyes sueltas de carácter administrativo, pues antes como ahora resultaría imposible leer provechosamente en un solo año económico tan larga materia.

(7) Tomo II, pág. 93.

(8) Véase la pág. 161 del Tomo II.

número precedente), al leer el Decreto Ejecutivo del 4 de enero de 1909, por el cual *fué creada* en la Universidad Central la cátedra de “*Derecho Administrativo*”, con el fin de favorecer y perfeccionar la enseñanza de las Ciencias Políticas y Sociales en el primer Instituto Científico de la República”. El Ministerio de Instrucción Pública acogió, en esta ocasión, el Informe del Consejo Universitario de nuestra *Aula Magna*, que estimó conveniente “modernizar la Instrucción Superior”, mediante la creación de nuevas cátedras en su Facultad de Ciencias Políticas (9). Por ese mismo Decreto fueron creadas, además, las cátedras de *Hacienda* (transformada en los años siguientes en la de *Principios de Finanzas y Leyes de Hacienda*), de *Historia del Derecho* y de *Práctica Forense*.

El programa de estudios que en esta oportunidad se declaró en vigencia, incluyó en el Segundo Bienio el Derecho administrativo, y principió a observarse inmediatamente, o sea, desde el 7 de enero del mismo año de 1909, inaugurándose la cátedra en igual fecha (10).

A partir de 1909, se hizo *efectiva* la enseñanza del “*Derecho Administrativo*” en Venezuela. Tan es así que, el 8 de marzo del mismo año, por Resolución del Ministerio de Instrucción Pública, se dispuso “que la Universidad de Los Andes, adopte el programa de estudios para la Facultad de Ciencias Políticas, establecido por el Decreto indicado” (11).

En el “Código de Instrucción Pública” siguiente, sancionado el 25 de junio de 1910; en el que siguió a éste, promulgado el 4 de julio de 1912, lo mismo que en el “Decreto Orgánico de Instrucción Nacional” de 1915 (12), y en la “Ley de Instrucción Superior y Especial” vigente

(9) Recop. cit., Tomo XXXI, pág. 6, N° 10.475.

(10) Véase el Art. 4° del Decreto antes citada de 1909.

(11) Recop. cit., Tomo id., pág. 56, N° 10.532, y la Memoria cit., Tomo id., pág. 98, Documento N° 278.

(12) Recop. cit., Tomo XXXVIII, pág. 491.—El Código de 1912 al precisar las cátedras correspondientes a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, fijó en 5° lugar, las de “*Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, Código de Minas y demás leyes sueltas*”, véase la pág. 427 del Tomo XXXV de la Recop. cit.).

de 4 de junio de 1924 (13), continuó figurando el “Derecho Administrativo” como materia de estudio obligatorio para los aspirantes al título de Abogado o de Doctor en Ciencias Políticas, con la agregación, ordenada por estas últimas, de las “Leyes Especiales”, adición indispensable para que el aprendizaje resulte completo, abarcando todas aquellas normas positivas que rigen la actividad del Estado, excepción hecha de las “Leyes de Hacienda” que, por su afinidad, están adscritas a la cátedra de “Principios de Finanzas”.

III

Colocación de la asignatura en el Curso de Ciencias Políticas. Duración de su estudio

En todos los Códigos, Leyes y Decretos que hemos venido mencionando, se nota alguna variación al colocar el “Derecho Administrativo y Leyes Especiales” en el Curso de Ciencias Políticas. Así, por ejemplo, el Decreto de 1909 y los Códigos de 1910 y 1912, lo incluyeron en el 4° año de estudios; la “Ley de Instrucción Superior” de 1915 ordenó leer la materia en el 3er. año (14), y, finalmente, la Ley de 1924 volvió a incluirlo en el 4°. A nuestro juicio, ésta es la colocación conveniente, pues, ya mediado el Curso de Ciencias Políticas, el estudiante ha leído varias de las asignaturas que guardan más estrechas relaciones con el Derecho administrativo. Por otra parte, el alumno ha tenido tiempo suficiente para compenetrarse del medio jurídico, de orientar firmemente su criterio, pues la materia de cuya historia nos ocupamos tiene sus puntos difíciles, re-

(13) Recop. cit., Tomo XLVII, pág. 58.

(14) A 27 de marzo de 1915 dictó una Resolución el Despacho de Instrucción Pública, acerca del plan de estudios que debían seguir los cursantes de Ciencias Mayores de la Universidad de Los Andes. En esta Resolución se dijo que para facilitar a los alumnos de Ciencias Políticas de dicho Instituto la transición al nuevo régimen prescrito por el Decreto sobre nuevo Estatuto de aquella Universidad (tégase presente que la Central estaba entonces clausurada), los cursantes del 3er. año de Derecho debían estudiar el Derecho administrativo en ese mismo año (Recop. cit., Tomo XXXVIII, págs. 62 y 76 Nos. 11.742 y 11.753).

quiere alguna meditación, para que su estudio resulte fructífero.

La experiencia de los profesores de Derecho administrativo ha puesto de manifiesto, desde un principio, la imposibilidad de leer bien la asignatura en un solo año académico, dadas la extensión e importancia de ella. Convendría por esta razón dividir la materia en dos años: el primero se haría en el 4º año del Curso de Ciencias Políticas, y el segundo en el 5º. Esta idea fué lanzada en 1910, por el doctor Federico Urbano, en el “Prólogo” de las lecciones sobre Derecho administrativo que publicó en la “*Revista Universitaria*”, órgano del Liceo de Ciencias Políticas de Caracas, y la consideramos acertada.—También ha sostenido esta idea el actual profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de Maracaibo, doctor Angel Francisco Brice, quien apoya su pensamiento en la opinión del Profesor Bielsa, de la República Argentina. De no alargarse el curso a dos años, podría recurrirse al plan de entresacarle al Derecho administrativo varias ramas importantes que en muchas Universidades se leen separadamente, porque constituyen cátedras autónomas: la *Legislación Minera*, la *Legislación del Trabajo y el Derecho Público Estadual y Municipal*. Estas tres cátedras funcionan hace varios años, independientemente, en las Universidades argentinas.—Hacemos constar como de interés en la historia de que nos ocupamos, la postulación que en el año de 1937 hizo el Consejo de Profesores de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Central, de crear tres cátedras independientes, con carácter de *libres*, por los momentos, pero que debían agregarse luego al *Pensum* de Ciencias Políticas, al realizarse la reforma de la Ley de Instrucción Superior: estas cátedras eran: de *Legislación de Minas*, de *Derecho Social*, y de *Estadística*. El Rector de la Universidad Central transmitió al Despacho de Educación Nacional el pensamiento del Consejo de Profesores, para su debida consideración.

Ha existido entre nosotros tal desorientación respecto a la importancia del estudio del Derecho administrativo, que la citada “*Revista Universitaria*”, en su número del mes de octubre de 1910 (página 257), trae una crítica intitulada “*Modificación de los estudios*”, donde se juzgan

pedagógicamente inadecuadas al fin primordial docente muchas de las reformas introducidas en los estudios de Ciencias Políticas por el Código de Instrucción Pública de 1910, que dió carácter legal al Decreto Ejecutivo de 4 de enero de 1909, mencionado en el número anterior. Entre otras cosas, dice la Revista lo siguiente: “La creación de la clase de *Hacienda* responde al incuestionable deseo de realzar nuestra futura misión, abriendo nuevos horizontes a la carrera, en positivo beneficio de la Patria. Lo mismo opinamos del *Derecho Administrativo*, materias éstas que por guardar íntimas relaciones *debieran formar una sola cátedra*”. Esta aseveración es, indudablemente, errónea, pues dos materias tan extensas como las enunciadas, mai podrían juntarse en “una sola cátedra”. Si tal cosa hubiese dispuesto el Código de 1910, esa innovación sí que ameritaría con justeza el calificativo de “pedagógicamente inadecuada”. Los redactores de la “*Revista Universitaria*” olvidaron, seguramente, la opinión trascrita del doctor Federico Urbano, publicada en la misma Revista, para quien el Derecho administrativo “sería materia para dos largos años” de estudio, y se quejaba el experimentado profesor de tener que leerla toda —como quien dice, de carrera— en un solo año escolar, o verse precisado a estudiar solamente una parte de su contenido.

IV

Deficiencia de los Programas. — Razones del prolongado abandono de los estudios de la Ciencia Administrativa en Venezuela

Otro punto que debemos enfocar en esta reseña histórica de nuestro Derecho administrativo, es el de la deficiencia de nuestros programas de estudio, hasta época relativamente reciente. ¿Porqué existió tanto abandono para con la Ciencia Administrativa? Pues, sin duda, la explicación se hallará, entre otros factores, en el propio medio venezolano. Todos sabemos que el funcionarismo público no constituyó jamás, entre nosotros, una carrera que exigiera preparación técnica. Sin garantías de estabilidad, el empleado se habituó a confiar más en la “tarjeta de recomendación”, que en la preparación profesional. Aquí,

como en otros países de América —el Brasil entre éstos— “los altos cargos del Gobierno tampoco exigían conocimientos especiales de Derecho administrativo”. El régimen interior de la Administración se caracterizó, hasta época muy reciente, por la arbitrariedad. “En estas condiciones, el conocimiento del Derecho administrativo no era absolutamente indispensable en la vida práctica, y no era fácil que el cultivo, meramente teórico, de esta rama del Derecho público, alcanzase gran altura”. Además, la rama Administrativa, como Derecho positivo, “no podía surgir ni desarrollarse sino cuando el Estado propendiese a ser, por obra de estímulos internos, un estado de Derecho” (15).

Más o menos el mismo concepto emitió recientemente el Profesor de Derecho Administrativo en la Escuela de Ciencias Políticas del Zulia, acatando los magistrales razonamientos del doctor Radbruch, Profesor de Heidelberg. “En efecto —dice el expositor zuliano— en los países donde no existe un régimen de legalidad, donde el Estado no es de Derecho ni de Justicia sino Absolutista, como sucedió durante el pasado régimen, en estos países, repetimos, se carece de regulaciones para hacer valer nuestros derechos enfrente de la Administración y el magistrado como Jefe de ésta, y por razón de la fuerza de que dispone, se desvía del Derecho, lo cambia por su propia voluntad en perjuicio de los particulares. Es un estado de crisis del Derecho que no permite la igualdad entre el Estado y el individuo en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes, esencial para que puedan aplicarse los preceptos del Derecho Administrativo en un ambiente de verdadera justicia”.

“Este estado de cosas, como era natural, quitó entre nosotros su importancia a esta disciplina..., e impidió que su estudio tuviera el interés que demanda y se realizara en la forma que requiere, ya que el absolutismo tenía también su influencia preponderante hasta en el propio recinto de nuestros Institutos de enseñanza. De allí que

(15) Pueden comprobarse las informaciones sobre este punto relativas al Brasil, en el “*Tratado de Ciencia da Administracao e Direito Administrativo*”, por el doctor Augusto Olympio Viveiros de Castro, Ed. 1914, Rio de Janeiro, a la Pág. V (Introducción).

este Derecho haya sido considerado como inútil, como disciplina jurídica de ningún resultado práctico, ya que aquí, también fueron de una desconcertante realidad las palabras del doctor Ceballos, al anunciar la aparición de la obra sobre Derecho Administrativo del ilustre Profesor argentino Bielsa: “Cuando una persona inicia una gestión administrativa, aún en los casos en que las leyes la han dotado de reglas precisas (dijo dicho autor), no se preocupa de ellas sino de influencias; de empeños y dádivas que desmoralizan crónicamente las administraciones, son también fuentes de licencia y corrupción en el seno de los partidos políticos” (16).

Afortunadamente ya nos vamos alejando de los tiempos bárbaros en que predominaba esa idea de no ser indispensables estudios especiales para formar *administradores hábiles* que, comprendiendo la índole y la extensión de sus deberes, pudiesen llenar cumplidamente la difícil misión confiada a los funcionarios del Gobierno. Semejante desdén siempre lo hemos considerado como un error muy trascendental y de muy peligrosas consecuencias. Exigir algunos conocimientos generales de leyes al Juez, cuando no era abogado o procurador, y no exigirlos a los que van a ser investidos del carácter de autoridad político-administrativa, equivalía a hacer a nuestra sociedad de peor condición que a los individuos, o suponer que los intereses sociales no podían ser perjudicados por las resoluciones de la Administración, estableciendo la doctrina de que la autoridad que dicte sus medidas sin miramiento a las fórmulas y trámites, necesita menos instrucción que los que con las posibles probabilidades de acierto han de decidir las contiendas individuales, y, sin embargo, nada afecta más a la felicidad pública que una buena Administración, porque refluye a todas horas en las cuestiones más importantes de la vida privada, y porque es casi siempre de una grave trascendencia el acierto o el error en las disposiciones que por medio de ella se adopten.

(16) Véase la “*Lección Inaugural de la Cátedra de Derecho Administrativo y Leyes Especiales, en la Escuela de Ciencias Políticas de Maracaibo*”, por el Profesor doctor Angel Francisco Brice, publicada en el N° 80 de la “*Revista del Colegio de Abogados del Zulia*, correspondiente al mes de diciembre de 1937.

Carencia de bibliografía nacional sobre el Derecho administrativo: cuál es su causa? No se ha prestado a los profesores universitarios que la requieran, la constante ayuda oficial para publicar sus libros de texto

Una razón más ha existido en Venezuela para dificultar los estudios de Derecho administrativo, y sentir desdén por ellos: la carencia, casi absoluta, de una bibliografía nacional, especializada, sobre tan interesante materia. Pero tal razón no es convincente, pues semejante dificultad ha sido extensiva a la generalidad de las asignaturas del Curso de Ciencias Políticas, donde la pobreza de las producciones jurídico-científicas ha sido y es extremadamente lamentable. Sin duda, existen otras razones más que no debemos desdeñar, y que nos darán la clave de esta postergación: en primer término, el medio donde actuamos, de por sí proclive a la inercia intelectual; la inseguridad de los cargos docentes, y la exigüidad de los sueldos. A los profesores de la Facultad de Ciencias Políticas no les ha sido dado nunca poderse contraer a la enseñanza (defecto que puede observarse en otros países americanos), sino que se ven obligados a compartir esta actividad con el ejercicio profesional en el Bufete, o en algún cargo judicial o de la Administración Pública. Y no podría ser de otra manera, pues es sabido de todos que sin una remuneración suficiente, los profesores no pueden llevar la vida decorosa que les corresponde, en armonía con su rango social. Entonces, para sufragar holgadamente los indispensables gastos personales y de la familia, tienen que buscar otras fuentes de ingresos. Esta misma condición precaria imposibilitará, además, a los profesores, para la adquisición de una buena biblioteca y para la renovación de los textos, a fin de seguir los avances de la ciencia que divulgan en el aula, y muchísimo más les imposibilitará la publicación de las Lecciones que paciente-mente hayan podido escribir, pues la edición de un libro es harto costosa, y serán pocos los que puedan afrontarla con su propio peculio. Se verán impelidos a solicitar la ayuda oficial, la del Ministro amigo, ya que en nuestras

Universidades no se han instalado todavía imprentas para ponerlas a la orden de los profesores, estimulándolos así en la producción de Tratados o Manuales. Mas no se crea que pensamos sea ésta la única forma de prestar ayuda a los profesores; hay muchos medios más de hacerlo. Pero los Ministros de Educación Nacional deben tener presente una circunstancia: no hay que esperar la gestión del profesor para proceder a suministrarle la ayuda, pues algunos, por delicadeza o pusilanimidad no recurrirán ante el Despacho y guardarán los originales, con peligro de perderlos. Hay que pensar en venezolano, y saber apreciar el ambiente de nuestro País. El Ministro, a la menor noticia, debe llamar al profesor y allanarle el camino para la publicación de su obra; debe comunicarle ánimo, infundirle esperanza, y no pensar al estilo de algunos viejos políticos nuestros, corrompidos y retardatarios, cuyo criterio mezquino los lleva a juzgar que no debe ofrecerse ayuda sino a aquel que la solicita. Se impone tener un horizonte más amplio, y anteponer a la medrosa exigencia, el ofrecimiento generoso y oportuno, o mejor dicho, patriótico.

No obstante las aseveraciones consignadas en el párrafo precedente, la exigüidad de la bibliografía nacional sobre el Derecho administrativo podría excusarse un poco, por ser esta rama jurídica, en general, de reciente formación: “es el último retoño de la ciencia del Derecho”, según dice el profesor praguense doctor Ludwig Spiegel (17), o la disciplina jurídica “más joven de todas” (Merkel) (18), pues “apenas cuenta un siglo de existencia” (Gascón y Marín) (19), y, como “derecho nuevo”, está “en plena evolución”, y no se “ha sedimentado todavía” (Doctor Bullrich) (20).

(17) Spiegel, “*Das Verwaltungsrecht*”, Ed. 1923, pág. 146.

(18) Adolfo Merkel, “*Teoría General del Derecho Administrativo*” (traducción española del alemán), Madrid, 1935, pág. 1.—“Prólogo”.

(19).—Prof. José Gascón y Marín, “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Madrid, Ed. 1933, Tomo I, pág. 61.

(20).—Doctor Rodolfo Bullrich, “*Curso de Derecho Administrativo*”, Buenos Aires, Ed. 1932, Tomo I, pág. 38.—La misma afirmación puede leerse en otros autores, a más de los citados: así, el notable Profesor Orlando, en su obra “*Primo trattato com-*

Necesidad de la Recopilación de las Leyes y Decretos que forman la parte práctica del Derecho administrativo.

—Insinuación hecha al respecto, al Ministro de Relaciones Interiores, por los estudiantes de Derecho, el año de 1911

Y no solamente la falta de bibliografía sino la carencia de otros elementos indispensables para el aprendizaje, contribuyó a restringir la difusión de la materia administrativa. A este respecto la *“Revista Universitaria”* de Caracas, en su número correspondiente a diciembre de 1911, en nota editorial intitulada *“Derecho Administrativo”*, expuso lo siguiente: “Varios estudiantes de Ciencias Políticas dirigieron una solicitud al Ministro de Relaciones Interiores, indicándole la conveniencia de que dictara una Resolución mandando recopilar en un volumen las diversas leyes y decretos que forman la parte práctica del *“Derecho Administrativo Venezolano”*.—Posiblemente a esta insinuación se debió el Decreto Ejecutivo de 24 de julio de 1913, refrendado por el Ministro de Relaciones Interiores, señor Don César Zumeta, por el cual se ordenó la publicación anual, “con carácter puramente informativo”, después de clausuradas las sesiones del Congreso Nacional, del *“Índice de Leyes Vigentes”*, el cual ha venido saliendo con toda regularidad desde entonces (21).—Si bien por este Decreto no llegó a ordenarse la publicación del *“Índice de Decretos, Reglamentos y Resoluciones”*, que también es utilísimo por los materiales que aporta para el estudio del Derecho administrativo (facilitando hacer búsquedas en la Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela, en las Me-

pleto di Diritto amministrativo italiano” (Milano, 1897), deja constancia de la exactitud de ser el Derecho administrativo “una ciencia recientísima”, o “una materia relativamente moderna” (Brunialti), “que como cuerpo orgánico y autónomo de doctrina sólo cuenta un siglo”, ya que surgió “como consecuencia de la diferenciación de funciones” (Pueden obtenerse mayores informaciones sobre el origen de la Ciencia del Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración, en el *“Corso di Diritto Amministrativo”*, por el Prof. Santi Romagnolo, segunda edición, Padova, 1932, pág. 15.

(21).—Véase la pág. 4, documento N° 2 de la Memoria de Relaciones Interiores, año de 1914.

morias Ministeriales, etc.), no obstante, el mismo Despacho del Interior, por Resolución de 19 de diciembre de 1929, firmada por el doctor Rubén González, hizo confeccionar la edición de este otro Índice, con la advertencia de ser, como el de Leyes, “puramente informativo”, apareciendo editado en la “Tipografía Vargas” de Caracas. Encerraba todas las disposiciones ejecutivas vigentes en el año de 1929. Luego se tiró una 2ª edición en 1930, con las enmiendas del caso, en la misma Tipografía. A pesar de la indiscutible importancia práctica de este Índice, no se siguió publicándolo, omisión que es digna de lamentarse.

Voiviendo a la citada nota editorial de la *“Revista Universitaria”*, ésta ponía de manifiesto el interés del estudio de la disciplina jurídico-administrativa, añadiendo: “cuanto pudiéramos decir a este respecto nada agregaría a los conceptos emitidos por el ilustrado jurisconsulto doctor Carlos F. Grisanti, en su discurso de reapertura de clases, pronunciado en el Paraninfo de la Universidad Central”.

“En efecto, dice el doctor Grisanti: “La legislación que tiende a descubrir y sancionar el mejor y más científico aprovechamiento de nuestras riquezas naturales, la que se propone comunicar vitalidad a las industrias y asegurar entre nosotros los inventos industriales y los científicos de otros países, en una palabra, la que más directamente se encamina al fomento y a la prosperidad del País, toda esa abundante y rica legislación está atribuida al *Derecho Administrativo*. Si el objeto primordial de la asociación política es alcanzar para los asociados la mayor suma de felicidad ¿qué rama de los conocimientos humanos puede vencer en importancia a la que tiende principalmente a ese objeto? Nada sintetiza de manera más clara, más al alcance de todas las inteligencias, la *importancia del Derecho Administrativo*”.

Al final de la nota los estudiantes se quejan de la falta de textos y de la carestía de las obras extranjeras, que “casi las ponía fuera de nuestro alcance”, y aún revelaban otra dificultad más grave: “la imposibilidad de conseguir todas esas leyes y decretos que pedimos se recopilen”.

“Para los profesionales es también de evidente utilidad la recopilación de que hablamos —agregaban igualmente los estudiantes—, pues hemos oído a abogados, poseedores de buenas bibliotecas, preguntar de qué fecha y dónde se consigue la Ley de Registro vigente!!” (22).

El poco interés que ha existido por el cultivo del Derecho administrativo entre nosotros, se revela también por el número insignificante de *Tesis doctorales* sobre cuestiones relativas a esta asignatura. Sólo de tiempo en tiempo es sometido a las Facultades de Ciencias Políticas de las Universidades Central y de Los Andes, algún trabajo de esta naturaleza. Quizás exageramos al calcular en un 3% las tesis sobre Derecho administrativo que presentan los recipiendarios, anualmente, ante nuestras Universidades, como requisito previo para doctorarse en Derecho.

Entre ese reducido número de tesis, mencionaremos las presentadas ante la Universidad Central; varias de ellas de indiscutible mérito, cuyos títulos constan en los “*Anales*” de dicho Instituto o en las “*Memorias de Instrucción Pública*”, a partir del año de 1912. Estas son, en 1912: “*Propiedad Minera*”, por José Tomás Sosa Altuna; “*Inmigración*”, por Miguel A. Rojas; “*Poder Municipal. Comentarios sobre algunos artículos de la Ley Orgánica del Distrito Federal*”, por Melecio Figueredo E.—En 1918: “*La Propiedad Intelectual en la Legislación Venezolana y ante el Derecho Internacional*”, por Diego Bautista Urbaneja.—En 1926: “*Concepto General sobre la condición de los asalariados en el Derecho Venezolano*”, por Tito Gutiérrez Alfaro; “*La Inmigración. Ligeros conceptos acerca de ella. Estudio sucinto de las leyes y decretos en la Legislación Venezolana*”, por Rafael Angel Rodríguez.—En 1927: “*La expropiación por causa de utilidad pública*”, por Leopoldo González Celis.—En 1928: “*Estudio sobre el régimen de las Marcas de Fábrica en Venezuela*”, por Amador Octavio.—En 1929: “*Servicio Postal*”, por Francisco Vélez Salas.—En 1930: “*Bienes del Dominio Público*”, por Clemente Parparcén; “*Algunas considera-*

ciones acerca del Trabajo”, por Ramón Hernández Ron; “*Consideraciones Generales sobre el Petróleo en Venezuela*”, por Rafael Angel Camejo; “*Responsabilidad de los Estados, etc.*”, por Jacinto Ramírez Rausseo; “*La Inmigración*”, por Gonzalo Galindo Machado; “*El Crédito Agrícola. Su importancia. Banco Agrícola y Pecuário*”, por J. M. Arapé Garmendia.—En 1931: “*La asociación en la producción industrial*”, por José Antonio Marturet.—En 1932: “*El Contrato de Trabajo*”, por César Fragachán Arreaza; “*Ensayo Jurídico sobre Régimen Penitenciario Venezolano*”, por Aníbal Hill Peña.—En 1933: “*Escribanías. Apuntes a la Ley de Registro Público*”, por Jesús Dona Rivas.—En 1934: “*Breves consideraciones acerca de la Legislación Minera Venezolana*”, por Julio César Morón; “*La Ley de Registro Público y la Corte Federal y de Casación*”, por Augusto Matheus González; “*La teoría del subsuelo*”, por Carlos Parisca Mendoza; “*Nociones Jurídicas sobre Minas*”, por Julio Diez.—En 1935: “*La Legislación Militar de Venezuela*”, por Juan Jones Parra.—En 1936: “*El Contrato de Trabajo*”, por Felipe Massiani.

VII

Nuestro atraso respecto al estudio del Derecho administrativo: comparación con lo sucedido en otros países.—

Excusa relativa para el nuestro

Pero si entre nosotros ha tenido pocos cultivadores el Derecho administrativo, la historia de las legislaciones de otros países acusa igual descuido. El estudio efectivo de esta ciencia, ya hemos visto que es reciente en nuestras Universidades, pues sólo han corrido 29 años a partir del Decreto Ejecutivo de 4 de enero de 1909 (23). Esto descargará también un poco la responsabilidad que envuelve nuestro atraso, y con mayor razón si recordamos que “en la misma Francia, cuna de esta disciplina, antes de escribir Laferrière su “*Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*” (1886) eran raros los juristas que conocían el Derecho administrativo, y si apreciamos, además, el dicho del ilustre Profesor Gastón

(22).—Véase el número de la “*Revista Universitaria*”, correspondiente a diciembre de 1911, págs. 1 y 2.

(23). Véase la cit. N° 9.

Jeze quien nos refiere que los que cursaron Ciencias jurídicas antes de 1890, se formaron una convicción difícil de destruir: que “el Derecho Administrativo es una rama del Derecho, oscura, cuya conocimiento supone más memoria que inteligencia”, a lo cual agregaremos la medida que tomó en 1913 la Facultad de Derecho de París, de excluir de los exámenes de reválidas el Derecho administrativo, “por el motivo de que era imposible hacer una disertación sobre esta materia sin una colección de textos” (24).

Y en España, igualmente, no anduvieron bien las cosas en cuanto al aprendizaje del Derecho administrativo, hasta el año de 1900, en que fué reformado el plan docente de la Facultad de Derecho, pues hasta fines del siglo pasado, dicha asignatura estuvo anexa al Político, circunstancia poco favorable a la especialización científica de lo jurídico-administrativo (25).

Condiciones análogas imperaron en las Repúblicas hispano-americanas. Así por ejemplo: en Colombia, según el tratadista doctor Carreño, se enseñó al principio el Derecho público, cambiándosele luego la denominación por la de Derecho constitucional, si bien, como el mismo autor observa, tiene éste un campo de investigación menos amplio que el primero; aseverando, además, que “el Derecho Administrativo no estaba comprendido en las enseñanzas de la antigua asignatura, en la cual parecía, sin embargo, incorporado, dada la denominación genérica del primitivo curso”.

En Bolivia, el doctor José S. Quinteros publicó en 1894 el primer libro sobre Derecho administrativo netamente boliviano, haciendo resaltar la circunstancia de no existir en su país otra obra completa dedicada a la misma materia, por cuya causa los estudiantes veíanse obligados a guiarse por textos extranjeros.

(24).—Prof. Gastón Jeze, “*Los Principios Generales del Derecho Administrativo*” (traducción española del francés), Madrid, 1928, págs. 21 y 22.

(25).—Para mayores informaciones acerca de la historia del Derecho administrativo y sobre las deficiencias de su estudio, puede consultarse nuestro *Tratado Elemental*, anteriormente citado, a la pág. 14 y sigs. del Tomo I.

El doctor Alayza y Paz Soldán, editó en Lima, en el año de 1927, un “*Manual de Derecho Administrativo General y del Perú*”, pues el estudiantado de las Facultades de Ciencias Políticas y de Jurisprudencia carecía de ese texto, ya que el que había publicado en 1897 el prestigioso catedrático doctor Federico León y León, resultaba muy anticuado.

En el Brasil, advierte el doctor Viveiros de Castro, ninguna rama del Derecho tuvo menos cultivadores que la del Administrativo, y a esta circunstancia se debe la exigua literatura jurídica referente a ella, por manera que a principios de este siglo sólo existían dos obras de valor: el “*Ensayo sobre el Derecho Administrativo*”, del Vizconde del Uruguay, y el “*Derecho Administrativo Brasileiro*”, del doctor Antonio Joaquín Rivas.

En la Argentina, el notable texto del doctor Rafael Bielsa llenó, desde su primera edición en 1921, el gran vacío existente en la literatura jurídico-administrativa, pues si bien puede afirmarse que el doctor Lucio V. López fué el verdadero iniciador, en 1894, del estudio del moderno Derecho administrativo argentino, como rama independiente del Derecho constitucional, su libro no alcanzó a seguir el progreso general del país, puesto que aquella rama jurídica no pudo adquirir entonces las características de disciplina autónoma.

La Historia General de Derecho Administrativo, por tratarse de una ciencia de novísima fundación y, por tanto, de inestable contenido, se resiente de la falta de tradición. Los pocos libros que se escribieron en las postrimerías del siglo XIX, adolecían de graves defectos, pues los autores no se cuidaron de la formulación metódica del concepto de la ciencia, según criterios racionales, sino que, con frecuencia, llegaron hasta invertir las exigencias de la lógica. Y así, resulta cierto lo escrito por algún autor, de que los libros usados para la enseñanza de esta rama jurídica, bien podían calificarse — en forma despectiva, se entiende — “como una farrago vacío de ideas y de hechos”. En lo que va corrido de nuestro siglo, las cosas han cambiado mucho, y los textos europeos y americanos, bastante numerosos, son ahora

fuentes de preciosos conocimientos, por su elaboración sistemática y armónica.

No obstante el ambiente caótico que, como acabamos de apuntar, reinó en el mundo en torno a la Ciencia Administrativa, en Venezuela se dieron algunos *peninos*, a partir de 1909, buscando remediar la anotada falta de textos, en beneficio, principalmente, de los estudiantes universitarios. La pequeña labor realizada se debe a la iniciativa de algunos profesores, y de su magnitud en pro de la cultura patria, daremos cuenta más adelante.

VIII

Rasgos característicos que pueden notarse en el estudio del Derecho administrativo venezolano. ¿Ha prevalecido la doctrina descentralizadora propia de nuestro régimen federativo de Gobierno? Ambigüedad reinante en el campo de la disciplina jurídico-administrativa venezolana. — Nuestra Federación, “veleidad latina”

Antes de precisar las etapas que abarca la Historia del Derecho Administrativo Venezolano, nos corresponde definir sus rasgos característicos, tanto en la parte teórica como en sus expresiones, cuajadas en la legislación positiva. Lo primero que se palpa es la discordancia entre la orientación descentralizadora que requiere nuestra forma de Gobierno federativo, y la centralización de la Administración Pública, claramente precisada en las Leyes Especiales. Es la pugna de la teoría con la práctica, proclive a seguir entorpeciendo los anhelos de mejoramiento nacional; pugna que, además, y en modo no despreciable, proyecta ambigüedad hacia el campo de la disciplina jurídico-administrativa.

Hemos querido darnos una *Constitución hipotética* — empleando los términos del Profesor Hans Kelsen — en choque abierto con la realidad imperante. Sustentamos la opinión de que entre nosotros jamás ha arraigado el federalismo: éste es una copia bastarda de instituciones extranjeras que, “por desgracia, somos tan afectos a imitar sin entender”, y lo que es peor todavía, “sin darnos

cuenta de las diferencias enormes que van desde los países que las crearon a nuestra Patria, que tan a la zaga de ellos va en tantas cosas”.

Compartimos la opinión del constitucionalista argentino doctor Estrada al afirmar que “el federalismo tenía y tiene su razón de ser en Estados Unidos de Norteamérica, donde tantas desemejanzas hubo y hay de razas, de costumbres, de idiomas, de legislaciones, que llevaron a aquel país al borde de la separación en la famosa guerra de secesión, lucha del ideal del Norte contra el ideal del Sur, en que si el primero venció no mató al segundo”, pero no entre nosotros.

Cualquiera que se haya dado el trabajo de recorrer el territorio venezolano de su parte septentrional a los confines del Sur, colindantes con el Brasil, y del Oriente al Occidente, fronterizo con la República de Colombia, y meditado cuidadosamente sobre la manera de pensar del oriental y del andino, del morador de las ciudades del centro y del litoral de la República, o de las lejanas y aisladas vilas llaneras, no podrá negar, por haberlo impresionado íntimamente, salvo insignificantes diferencias, la misma venezolanidad “con todas sus virtudes y con todos sus defectos”. Y aquí podemos acoger las impresiones del antes citado tratadista argentino: no se nos arguya con el socorrido argumento de los antecedentes históricos, de poco valor persuasivo en esta materia, “porque es indigno y hasta inmoral dar importancia a cuatro caudillos merecedores de la horca, sin más Dios que su conveniencia, sin más patria que su egoísmo y sin más ley que su voluntad tiránica, que si detentaron el poder fué sólo para medrar con él”.

Y sin recurrir a testimonios extranjeros, entre los juristas nacionales de solvencia moral, no han faltado impugnadores decididos de nuestro régimen federalista de Gobierno, ya en el libro, ya en la prédica periodística, ora en la conferencia y en la cátedra universitaria.

En tal sentido vienen en apoyo de nuestra tesis anti-federalista algunos párrafos de la conferencia intitulada: “*Las ideas constitucionales del Libertador*”, dictada en diciembre de 1930, por el doctor Alfonso Mejía

en el “*Club de Comercio*” de Valera (Estado Trujillo), con motivo de los actos conmemorativos celebrados en dicha ciudad durante el Centenario de la muerte del Libertador.

En tal oportunidad y con admirable sencillez, el doctor Mejía preconizó con entereza paralela a la del citado escritor argentino, doctor Estrada, la incongruencia del régimen federal, cuando dijo: “En Venezuela nada ha sido tan funesto como ese régimen, con el que los mercaderes de la política han halagado las bajas pasiones populares; y manteniendo en nombre de unos principios abstractos, el espíritu de revuelta, han hecho posible el triunfo de la autocracia”.

El análisis histórico-científico de las tendencias republicanas, federalista y unitaria, en sus aplicaciones a nuestro país, hácenos ver que el verdadero antecedente histórico, nuestra mejor guía, la que deben acoger los verdaderos patriotas, está en la ideología de nuestro Libertador, aferrado, por su profunda penetración del medio, a la forma centralizada de Gobierno. Juzgaba el Gran Bolívar la descentralización administrativa como imposible de ser establecida con éxito en pueblos que carecían y aún carecen de elevada cultura y donde la falta de hábitos políticos los hace inhábiles para el Gobierno de la bien entendida democracia. Por eso hizo aguda crítica de la Constitución Federalista de 1811, al pronunciar su radiante discurso ante el Congreso de Angostura (1819). Su manera de pensar quedó diafanizada cuando dijo: “Mi deseo es que todas las partes del Gobierno y Administración adquieran el grado de *vigor* que únicamente puede mantener el equilibrio, no sólo entre los miembros que componen el Gobierno, sino entre las diferentes fracciones de que se compone nuestra sociedad”.

Apreciaba Bolívar hace más de un siglo la descentralización como *contraria al vigor que anhelaba* darle a la Administración pública, y su opinión conserva toda su arrogancia. Para mengua nuestra, más tarde nos apartamos de la verdad político-administrativa encerrada en la Constitución centralista de 1830, y la República fué víctima del dislocamiento subsecuente al triunfo de la

Revolución federalista (1863). Desde entonces la Carta Fundamental, a través de innumerables reformas, anda por un lado, y la realidad venezolana, desconocida, por el otro. De ahí que nuestras Entidades Federativas carezcan de autonomía y hayan delegado a la competencia federal la administración de sus principales rentas y de sus riquezas naturales: minas, tierras baldías, salinas, ostrales perliíferos, etc. Y no se diga que este proceso centralizador se ha detenido, sino que marcha a pasos agigantados para devorar los últimos vestigios de la autonomía regional: en el orden político los Estados de la Unión Venezolana han venido delegando en el Presidente de la República la facultad de nombrar los Magistrados que encabezan la Administración estatal, y cada día que pasa vemos incorporarse al arsenal de nuestras leyes administrativas nuevas normas de avance centralista, como ha sucedido con la novísima Ley de Registro Público, cuya importante institución depende ahora integralmente del Ejecutivo Federal; sin faltar voces que clamen con justeza por la centralización de la Administración de Justicia de las Entidades Federativas, a fin de redimirla de los muchos vicios de que adolece, los cuales han desprestigiado su altísima misión social. Todo servicio público que entre nosotros se centraliza, adquiere eficacia práctica, y esta es una prueba palmaria de que la descentralización no responde a las necesidades del medio venezolano. La Federación nuestra, “veleidad latina”, es una pura entelequia.... Fortalecidos por el ideal bolivariano, y teniendo a la vista las realizaciones prácticas, debemos pensar en el reajuste básico de las instituciones nacionales, que son la piedra angular de la Patria futura.

IX

La Historia, propiamente dicha, del Derecho administrativo venezolano: etapas que comprende

La *Historia del Derecho Administrativo Venezolano*, tomando como base la acción docente de los catedráticos de la Universidad Central, podemos dividirla en *tres etapas*. Excusarán los lectores que nos veamos en el caso de circunscribir tal historia a este Centro científico, por

falta absoluta de datos en relación con lo que pasó en la Universidad de Los Andes, si bien tenemos entendido que ninguno de los Profesores que allí actuaron, excepción hecha del doctor J. A. Gonzalo Salas, llegó a escribir nada sobre la Ciencia administrativa, y los mismos apuntes de éste nos ha sido imposible consultarlos.

X

Primera etapa (1909-1912)

Se inicia con la *creación efectiva* de la Cátedra de Derecho Administrativo (1909) y llega hasta el 1º de octubre de 1912, en que fué clausurada la Universidad Central, por Resolución del Ministerio de Instrucción Pública (26).

Es resaltante, en el decurso de este trienio, la obra docente del doctor Federico Urbano, primer Profesor de Derecho administrativo en nuestra bicentenaria Universidad (27).

Como hicimos ver en uno de los Capítulos del presente estudio, en algunos números de la "*Revista Universitaria*", órgano del Liceo de Ciencias Políticas de Caracas, hemos hallado, en una parte anexa a ellos, varias breves exposiciones del *Derecho Administrativo Venezolano*, por el mentado profesor (28).

(26).—Véase la pág. 10 de la Memoria de Instrucción Pública de 1913, Tomo II, Doc. N° 7.

(27).—Consta del Informe anual presentado por el Rector de la Universidad Central al Ministerio de Instrucción Pública, en el año de 1909, que el doctor Federico Urbano regentaba, como Profesor titular, las Cátedras de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional (véase la pág. 17 de la Memoria cit., Tomo II, año 1909).—En esta misma Memoria, Tomo id., pág. 115, se halla un Cuadro del Personal docente de la Universidad de Los Andes, desde el 16 de setiembre de 1908 hasta el 22 de enero de 1909, y se menciona en él al doctor Marcial Hernández S., como Profesor de Derecho Administrativo y Derecho Político, por lo que juzgamos fué éste el primer Catedrático de Administrativo en la Facultad de Mérida.

(28).—Véanse los números de la mencionada Revista, correspondientes a los meses de diciembre de 1910 y de noviembre de 1912.

Comienza la exposición con unos "Prolegómenos", donde transcribe 18 definiciones del Derecho administrativo, entre las que merecen citarse las dadas por Laferrriere, Ducroq y Dieudonné, entre los tratadistas franceses; las de Colmeiro, Mellado, Posada Herrera y Santamaría de Paredes, entre los españoles; y la de Meucci, entre los italianos. El autor hace constar que las varias definiciones que incluye, las tomó "de un autor español de Derecho Administrativo, que ha tenido la paciencia de reunir las".

Sin duda, una de las fuentes de información del Profesor Urbano fué el "*Tratado Elemental de Derecho Administrativo*", por el doctor Fernando Mellado, autor español, Catedrático de la Universidad de Madrid hacia fines del siglo pasado, pues este texto contiene casi todas las definiciones que aquél transcribe (29).

Seguidamente deja constancia de "la distinción que hacen algunos expositores entre la Ciencia de la Administración y el Derecho Administrativo", la cual considera el doctor Urbano como correspondiente "a la que se admite entre los principios de legislación y la legislación positiva". Concluyendo el tema con la observación siguiente: "No comprendemos el estudio de las leyes administrativas sin el de los principios que han de ser su base y fundamento, por lo que juzgamos inseparable, a lo menos para el que haya de recibir el grado de doctor en Ciencias Políticas, el conocimiento de las leyes administrativas, y los principios de la Ciencia de la Administración; y así al exponer aquellas leyes procuraremos juzgarlas a la luz de los principios de las diversas Ciencias a que pueda corresponder la materia de cada una, a fin de hacer comprender el sentido de ellas y facilitar su aplicación".

En lo que atañe a la "*Materia del Derecho Administrativo*", el autor la juzga circunscrita a "todo lo que contribuya a hacer eficaces los derechos políticos de los ciudadanos y a satisfacer aquellas necesidades que se

(29). Véase la pág. 87 del libro del doctor Mellado, 3ª Ed., Madrid, 1899.

originan de la acción colectiva o del desenvolvimiento de las fuerzas sociales”, lo cual conceptúa necesario “para la realización del fin racional del Estado”. Tal concepto adolece de falta de amplitud, y es idéntico al que el viejo profesor español Mellado lanza en su texto de Derecho Administrativo, cuando al referirse al aspecto práctico de esta Ciencia, lo enmarca en “la satisfacción de las necesidades colectivas, en el cumplimiento de los fines sociales y en la vida externa y de relación del Derecho político”.

Pero, además, es erróneo aseverar, como lo hace el doctor Urbano, que “el desenvolvimiento de las fuerzas sociales” “pueda ir dando por resultado que la iniciativa individual y la acción privada invaden el campo de acción administrativa, asumiendo la dirección que hasta hoy está bajo la tutela y dirección del Estado”.

Como ejemplo aduce lo sucedido con la Instrucción Pública “ramo que en la mayor parte de los países civilizados se encuentra hoy casi del todo independizado del Poder Público, el cual no ejerce sobre aquella importante institución social sino la supervigilancia y atención que está llamada a ejercer la acción del Estado sobre todas y cada una de las demás instituciones”.

Desde principios de este siglo, por el contrario, y a medida que la teoría socialista ha ido tomando posiciones cada vez más espectantes en la política de los Gobiernos de Europa y América, la evolución que contemplamos es la de ver intervenir los Estados, intensamente, en la satisfacción del fin social educativo, en uso de las facultades que se derivan de su misión tutelar y progresiva. El Estado moderno tiene que continuar sosteniendo y dirigiendo los establecimientos de enseñanza, como sostiene y dirige los de beneficencia y asistencia pública, “hasta que la sociedad haga inútil su actual tutela”. Esperanza lejana, meta casi imposible de alcanzar. Y por esto los servicios administrativos de *orden intelectual* (los de instrucción o educación nacional, entre ellos) lejos de ser abandonados a la iniciativa particular, constituyen *servicios públicos*, cuya importancia cada día más trascendental para el desarrollo democrático de los países, induce

a clasificarlos no ya entre los servicios administrativos *facultativos*, sino entre los de carácter *esencial* (30).

En varios otros Capítulos de su “Exposición”, el doctor Urbano precisa las “Cualidades de la Administración”, los “Organos Administrativos”, Organización del “Poder Ejecutivo” (Presidente de la República), “Consejo de Gobierno”, “Ministros del Despacho”, “Organización de los Ministerios”, “Censo Electoral”, “Elecciones”, “Ley de Bandera, Escudo, Sello e Himno Nacional”, “Orden Público”, “Cultos”, etc. (31)

En términos generales, al ocuparse de la parte teórica del Derecho administrativo el doctor Urbano se muestra acogedor de las ideas en boga entre los tratadistas de fines del siglo XIX (Laferrière, Colmeiro, Posada Herrera, Mellado, etc.). Nótese en sus exposiciones el predominio del criterio que llegó a considerar el Derecho administrativo como referente, de manera exclusiva, a la organización, funciones y procedimientos del Poder Ejecutivo, orientación nacida en Francia (a pesar de todo sostenida en la actualidad por el Profesor H. Barthélemy, Decano de la Facultad de Derecho de París) y que tuvo repercusiones importantes en las doctrinas española e italiana, criterio hoy generalmente abandonado “no solo por la dificultad de definir qué se entiende por Poder Ejecutivo”, sino porque un análisis de los órganos y funciones del Estado descubre que si bien es cierto que dicho Poder es el que realiza el mayor número de actos administrativos, no lo es menos que existen otros poderes con facultades análogas (los de los Estados integrantes de la Fe-

(30).—Para mayores detalles sobre esta materia, puede leerse la exposición que hacemos sobre la Instrucción Pública, a la pág. 447 de nuestro “*Tratado Elemental de Derecho Administrativo*”, Tomo II.

(31).—Según informes que nos han sido comunicados por discípulos del doctor Urbano, éste publicó varios otros Capítulos sobre “*Derecho Administrativo Venezolano*”, pero no obstante la diligencia desplegada para obtenerlos, no nos ha sido posible dar con los suplementos de la “*Revista Universitaria*” que los contienen.

deración, las Municipalidades), y el Ejecutivo cumple otras funciones, además de administrar (32).

Al referirse el doctor Urbano a las “Fuentes del Derecho Administrativo”, comprueba plenamente su adhesión al criterio arriba señalado, que limita aquella ciencia a la actividad del Poder Ejecutivo, y por esto sólo menciona entre las fuentes, la Ley, los Reglamentos, la costumbre y la jurisprudencia, silenciando las leyes estaduales y las ordenanzas municipales. Estas últimas constituyen una de las máspreciadas fuentes del Derecho administrativo moderno, y no se las puede omitir para la formación del concepto integral de la Ciencia, porque ellas no son sino las leyes o estatutos dictados por el Gobierno municipal, que tienen fuerza dentro de su jurisdicción, y que abarcan todo lo que se relaciona con la administración del municipio.

Cuando aborda el doctor Urbano la exposición de la materia concerniente a las Leyes especiales (Censo Electoral y Elecciones, Expropiación, Bandera, Escudo, etc.), hace solamente la transcripción fragmentaria de ellas, encabezándola con brevísimos comentarios — algo deficientes por su misma laconicidad — acerca de la necesidad y justificación del intervencionismo administrativo, inspirándose siempre en la ideología de los autores clásicos del Derecho público.

Sobresalen los comentarios que hizo referentes al “Orden Público” y a los “Cultos”. Respecto a este último tema, hacemos un reparo al doctor Urbano: dice éste que siendo reducido el número de venezolanos no católicos, “podríamos aseverar que Venezuela es un país compuesto exclusivamente de católicos, y nada tendría de extraño que se hubiese establecido en nuestra Carta Fundamental que esa religión es la del Estado”. Erróneo nos parece este pensar, y afortunadamente hasta nuestros días no se ha llegado a consagrar tal cosa, pues todas las Constituciones de la República han mantenido la libertad

(32).—La refutación del criterio exclusivista que limita el campo de acción del Derecho administrativo al terreno del Poder Ejecutivo, puede verse a la pág. 26 del Tomo I de nuestro “Tratado Elemental”.

de conciencia, y en nuestro territorio van radicándose poco a poco mayor número de extranjeros, muchos de los cuales no profesan la religión católica, lo que no es óbice para que convivan tranquilamente entre nosotros. Pensamos que el Estado Venezolano debe conservar, a toda costa, su *neutralidad* en materia religiosa, pues la intolerancia en esta cuestión originaría problemas que de ningún modo debemos suscitar (33).

Apartando la inspiración ideológica, la obra que inició el doctor Urbano con la publicación de sus Lecciones de Derecho Administrativo en la “*Revista Universitaria*” — infortunadamente abandonada a poco andar del camino — es sumamente meritoria, y en ella se ve el esfuerzo patriótico del Profesor, pugnando hacia la efectiva realización de un estudio adaptado al medio venezolano. Y de otra parte, esas Lecciones tienen un gran valor al permitirnos, a través del tiempo, alcanzar la orientación originaria de los estudios jurídico-administrativos venezolanos, con provecho para la historia nacional que interesa a los científicos conocer y divulgar.

XI

Segunda etapa (1912-1922)

Desde el establecimiento, en Caracas, de una Escuela de Ciencias Políticas, en virtud del Decreto fechado a 5 de julio de 1916 (34), hasta el 4 de julio de 1922 en que

Trascurre esta segunda etapa en un ambiente opaco, lleno de la tristeza nacional por la prolongada clausura del más importante Instituto que difundía la Alta Cultura científica en Venezuela.

La actividad jurídico-docente fué a refugiarse en aquella Escuela y la correspondiente de la Universidad de Los Andes.

(33).—Véase la pág. 381 de la “*Revista Universitaria*”, número correspondiente a octubre de 1911.

(34).—Recop. cit., Tomo XXXIX, pág. 468, N° 12.293.

fué decretada la reapertura de la Universidad Central (35).

(35).—Memoria cit., pág. 6, Doc. N° 3.

En la Escuela de Caracas desempeñó entonces la Cátedra de Derecho Administrativo y Leyes Especiales el conspicuo abogado, doctor Juan José Mendoza (36). Según informes que éste, verbalmente, nos suministró, llegó a escribir unas seis lecciones, pero no les dió publicidad. Tampoco conservó los originales, y las gestiones para conseguir las copias con sus discípulos han sido de resultados negativos.

El doctor Mendoza dejó de regentar la Cátedra de Administrativo algunos meses antes de la reapertura, en 1922, de la Universidad Central. Sin duda hubo de sucederle otro jurista para finalizar el curso de dicha asignatura que se leía a la sazón. Sin omitir diligencia nos dimos a buscar en las Memorias del Despacho de Instrucción Pública, en el deseo de cerciorarnos quién continuó su obra. Confesamos no haber hallado ningún dato al respecto, pues ni aún en los Informes del Director de la Escuela de Ciencias Políticas, insertados en esas Memorias, existe tal constancia.—No podemos menos que lamentarnos de la no publicación de las lecciones escritas por el doctor Mendoza, por cuya causa no llegaron hasta nosotros, permitiendo ahora nutrir con savia tan propicia estas investigaciones históricas. Los vastos conocimientos de tan erudito Maestro en muchas ramas del Derecho privado, como que es romanista insigne; los conocimientos generales que posee de los problemas del Derecho Internacional contemporáneo, y en las Ciencias Sociales; en una palabra, la amplia cultura que lo distingue, permitirán a cualquiera de sus colegas, lo mismo que a sus innumerables discípulos, valorizar el vivo deseo nuestro de haber podido analizar y seguir las enseñanzas sobre la Ciencia administrativa difundidas por tan eminente catedrático.

La inexistencia de esta valiosa fuente de conocimientos para enterarnos de la orientación de la Ciencia jurídico administrativa en la *Segunda Etapa* de que nos ocu-

(36).—En el cuadro de Profesores de la Escuela de Ciencias Políticas de Caracas, correspondiente al año de 1917, publicado en la pág. 613 del Tomo II de la Memoria de Instrucción Pública del mismo año, está incluido el nombre del doctor Mendoza como Profesor de dicha asignatura, en virtud de Resolución fechada a 5 de octubre de 1916.

pamos, impónenos la necesidad de buscar otra vía de información. La hallamos en las “Sinopsis de los conocimientos requeridos para optar el Certificado Oficial de Suficiencia correspondiente al Título de Abogado, redactadas por la Comisión Nacional de Ciencias Políticas y sancionadas por el Consejo Nacional de Instrucción”, que incluyen los temas concernientes al *Derecho Administrativo y Leyes Especiales*, cuyo aprendizaje exigíase a los estudiantes, cualquiera que fuese la Escuela donde recibían la enseñanza.

En esta Etapa funcionaron, a más de las Escuelas de Ciencias Políticas de Caracas y de Mérida, la de la ciudad de Valencia, llamada “*Miguel José Sanz*”, y donde se enseñó el Derecho administrativo bajo la ilustrada dirección del doctor Miguel Bello Rodríguez. Y ya que hemos mencionado la Escuela de Valencia, nos corresponde hacer constar que fué abierta *antes* que la de Caracas, en virtud de Decreto Ejecutivo del 12 de marzo de 1915, dictado por el General Emilio Fernández, para entonces Presidente del Estado Carabobo, Decreto que corre inserto en el N° 509 de la *Gaceta Oficial* de dicho Estado, correspondiente al 22 de marzo del citado año. Hace honor a la memoria de este Magistrado ese Decreto creador que rompió, en pleno Centro de la República, las sombras proyectadas desde 1912 sobre los caminos luminosos de la Alta Cultura científica venezolana, por la torpe medida de la clausura de la Universidad Central.—Los cursantes de la Escuela carabobeña principiaron a venir a Caracas en el año de 1916, a presentar exámenes ante la Comisión Nacional de Ciencias Políticas (37).

(37).—También funcionó para el año de 1918, otra Escuela de Ciencias Políticas en *San Cristóbal*, bajo la Dirección del doctor Antonio R. Costa. El establecimiento de esta Escuela dispúsose por Resolución del Ministerio de Instrucción Pública, de 26 de enero de dicho año. Así lo hace constar la Memoria de este Ministerio correspondiente al año de 1919, a la pág. 368 del Tomo I, Doc. N° 188, y a la página siguiente corre inserto el Informe del Director de dicha Escuela. A 7 de noviembre de 1923, fué instalada en *Trujillo* otra Escuela más de Ciencias Políticas (por iniciativa particular de varios abogados que daban las clases gratuitamente), designándose para Director al doctor Manuel Toro.

Refiriéndonos nuevamente a las Sinopsis, diremos que rigieron dos: la primera, declarada oficial a 13 de febrero de 1915, y la segunda, a 6 de febrero de 1917 (38).

Los redactores de la Sinopsis de 1915, no se cuidaron de darle un desarrollo armónico. En algunos temas la orientaron en las enseñanzas de Santamaría de Paredes, como en la relativo a “la división territorial del Estado” y la importancia de ésta para la organización administrativa; lo mismo que en la clasificación que enuncia de los servicios públicos, ya refiriéndolos a *la vida jurídica*, a la *vida física, intelectual, moral y económica* del Estado; o cuando hace referencia a las funciones concernientes a los medios empleados por éste, ya *personales* (Defensa Nacional, Servicio Militar y Naval), ya *materiales* (bienes del dominio público: caminos, vías férreas, aguas marítimas, terrestres, minas, montes, etc.), o ya relativos a los medios del Estado en relación con sus fines (Presupuestos, contabilidad, ingresos, gastos, etc.).

En otros temas de la Sinopsis se ve a las claras haber acogido el método del Profesor Berthélemy. Es el caso de la parte concerniente a la “Teoría de los Servicios Públicos (tesis N° 23), que divide en *esenciales y facultativos*, clasificación ésta no consignada en la obra de Santamaría de Paredes ni en ninguna otra de los autores españoles de fines del siglo pasado.

Existe, pues, en dicha Sinopsis de 1915 una mezcla de divisiones, reveladora de gran confusión, y de aquí su heterogeneidad.

La lectura de la Sinopsis de 1917 permite al interesado, sin mayor esfuerzo, apercibirse de que fué moldeada,

Chimies, y para Subdirector al doctor Amenodoro Rangel Lamus (véase la pág. 522 de la Memoria cit., año de 1924, Doc. N° 430). Más tarde, los Gobiernos Seccionales del Zulia, Falcón y Lara, decretaron la apertura de sendas Escuelas de Ciencias Políticas en *Maracaibo, Coro y Barquisimeto*, respectivamente, pero esto ocurrió, como en el caso de la de Trujillo, ya iniciado el decurso de la *Tercera etapa* de la historia de que nos ocupamos.

(38).—La edición oficial, en folleto, de la sinopsis de 1915, fué hecha en la “*Imprenta Bolívar*”, de Caracas; y la de 1917, en la Tipografía “*Cosmos*”, también de Caracas.

en general, según las normas del texto de Berthélemy, intercalándole en los temas sobre los *servicios administrativos esenciales*, y también en los referentes a las “limitaciones administrativas al derecho de propiedad”, o en los relativos al intervencionismo *facultativo*, las diversas Leyes Especiales para entonces vigentes en nuestro País.

Si bien, a nuestro juicio, esta segunda Sinopsis puede calificarse como mejor confeccionada que la de 1915, resulta siempre inarmónica y no exenta de confusiones, defectos originados de acoger, sin método, solamente una parte de la clasificación científica de los Servicios del Estado admitidos por el notable tratadista francés. Se contempla la ausencia de una obra propia de coordinación de los temas, con perjuicio de la trabazón y uniformidad de dicha Sinopsis.

A mayor abundamiento, aprécianse en las listas de tesis correspondientes a la parte práctica del Derecho administrativo, tanto en la Sinopsis de 1915 como en la de 1917, deficiencias y exageraciones, y a veces la reunión, en una sola de ellas, de materias que forman el contenido de dos o tres extensas leyes administrativas.

Para comprobar la aseveración precedente, bastará con los ejemplos que van a continuación:

La Sinopsis de 1915 exigía el estudio del tema fundamental relativo a “La división territorial del Estado como base de la organización administrativa” (39), suprimido injustificadamente de la de 1917.

Otras veces la Sinopsis de Administrativo invadía el campo de la Ciencia Financiera. Es el caso del tema N° 41 de la de 1915, referente a “La Hacienda Pública.—Presupuestos y Contabilidad.—Rentas y Contribuciones”, por lo

(39).—La exposición de la materia concerniente a la importancia de la división territorial en el estudio del Derecho administrativo, de los varios sistemas conocidos de división territorial, las reglas teóricas para llevarla a cabo, etc., son tópicos que nunca faltan en los textos españoles (Colmeiro, Santamaría de Paredes, Gascón y Marín, etc.). En cambio los libros franceses no exponen esta utilísima materia, y es éste un caso de excepción, en el cual la parte teórica se aparta acertadamente de aquella guía.

que, en esta ocasión, resultó acertadísima la supresión que hallamos de esta tesis en la Sinopsis de 1917.

En 1915 la Legislación de Minas, la de Tierras Baldías y Ejidos, y la de Montes, no obstante la enorme extensión de estas importantísimas materias, fué englobada en una sola tesis (la N° 36), facilitándose así a los estudiantes no profundizar los conocimientos sobre puntos culminantes de la Ciencia administrativa.

En cambio, la Sinopsis de 1917 obligaba a los cursantes a leerse extensos capítulos de Berthélemy, Hauriou o Bonnard, para ilustrar el tema N° 38, única y exclusivamente dedicado al “Régimen de los Caminos de Francia”, cuando en la misma Sinopsis no se aludía en absoluto al régimen de la vialidad en Venezuela.

Otras materias de bastante interés para el Estado Venezolano, por referirse a ingentes problemas sociales, a los que conviene buscarles solución, no aparecían enunciadas en la Sinopsis de 1915 ni en la de 1917. Es el caso de la intervención administrativa en resguardo de las buenas costumbres y de la moral social: prostitución, sistemas para reglamentarla, prohibirla, etc.; censura de los espectáculos públicos, en especial de las películas cinematográficas inmorales, o destinadas a realizar propagandas políticas perjudiciales a nuestra forma de Gobierno, etc.; juegos prohibidos, lucha contra el abuso de las drogas narcotizantes o estupefacientes; maltrato a los animales, etc. Y en fin, tampoco figuraron en las expresadas sinopsis temas como el concerniente al “*Derecho Rural*”, de interés muy venezolano, por ser nuestro País rico en rebaños de ganados de razas bovina y equina, donde debemos darle preferente atención a esa fuente de riqueza radicada en los Estados de la “Zona de los Pastos”, en nuestros Llanos inmensos, y estudiar ese Derecho relativo a las personas y cosas de la campiña; a los hierros y señales de los ganados y bestias, para asegurar su propiedad y evitar en lo posible las reyertas entre propietarios; las vaquerías y reglas para efectuarlas; hierras de orejanos y mostrencos, etc., material de estudio que nos lo suministran las “Leyes de Llanos” y los “Códigos de Policía” de los Estados enclavados en la “Zona Pecuaria” de la República.

Pese a lo expuesto, no formulamos cargos de impericia ni negligencia contra los juristas (cuyos nombres ignoramos) que intervinieron en la redacción de las Sinopsis comentadas, pues demasiado estamos enterados de la insuficiencia de los conocimientos pertinentes a la materia, adquiridos por los graduados en Ciencias Políticas en las Universidades venezolanas antes del año de 1909, puesto que tal disciplina —según indicamos anteriormente— no llegó a ser de efectivo estudio sino a partir del año mencionado.

Y a propósito de la Sinopsis de Derecho Administrativo y Leyes Especiales de 1917: ésta nos hace rememorar la inolvidable época en que estudiábamos dicha asignatura en la Escuela de Ciencias Políticas de Caracas, en unión de los condiscípulos Rufino González Miranda, Federico Guevara Núñez, José Manuel Padilla y Fernando Díaz Paúl, y las grandes dificultades, a veces casi insuperables, que hubimos de vencer, debidas a la falta de un texto nacional que comprendiese el programa de la materia. La mesa de estudios resultaba insuficiente para colocar en ella la pirámide de libros extranjeros y de Recopilaciones de Leyes y Decretos nacionales, Leyes de los Estados, *Gacetas Oficiales*, Folletos, Memorias Ministeriales, etc., indispensables para ilustrar las tesis que aquella heterogénea sinopsis encerraba.—I esta situación caótica en que los estudiantes nos hallábamos para preparar el Derecho administrativo, era tradicional en el País, pues hacía más de cinco años la criticó la “*Revista Universitaria*”, en su número correspondiente a diciembre de 1911 —según lo hicimos vez anteriormente— atribuyéndola, entre otras causas, a “la imposibilidad de conseguir todas las leyes y decretos” que requería su aprendizaje, agregando, además, que no había “texto apropiado para el estudio de dicha materia, por circunstancias inevitables” (40).

XII

Tercera etapa (1922 - a nuestros días)

Se inicia en la fecha citada de la reapertura de la Universidad Central (1922) y llega hasta la época presente.

(40). Véase la pág. 1ª de la “*Revista*” cit. (diciembre de 1911).

Los estudios sobre el Derecho administrativo adquieren carácter más científico, desarrollándose la fase de su sistematización.

Al reanudarse las clases en la Universidad Central, fué designado para regentar la *Cátedra de Derecho Administrativo y Leyes Especiales*, el doctor Federico Alvarez Feo (41). Este, que había sido aventajado discípulo del doctor Federico Urbano, escribió muchas lecciones para sus discípulos, o las dictó en las clases. Con este material varios diligentes alumnos formaron un extenso y útil Cuaderno, que no llegó a publicarse (42), el cual, no obstante, es una magnífica fuente de apreciación, permitiendo a los que hayan tenido oportunidad de leerlo, percatarse del carácter verdaderamente científico de las exposiciones que contiene, y de la obra valiosa de sus construcciones teóricas, pues al analizar las diversas doctrinas extranjeras relacionadas con una institución o concepto jurídico, las aplica a nuestro sistema administrativo, dejando así hecho un esfuerzo de adaptación indudablemente plausible y provechoso.

La exposición doctrinaria de los principios generales del Derecho Administrativo aparece guiada por las enseñanzas encerradas en el "*Traité Élémentaire de Droit Administratif*" del Profesor H. Berthélemy.

Van dedicados los primeros capítulos del Cuaderno de Clases mencionado a consignar las "Nociones preliminares" del Derecho administrativo; a detallar las doctrinas sobre la limitación de los servicios públicos que debe prestar el Estado moderno (*Estado-gendarme, Estado-providencia*). Sigue inmediatamente la exposición de los "Principios generales de la organización administrativa". Di-

(41).—Consta el nombramiento del doctor Alvarez Feo en una Resolución del Ministerio de Instrucción Pública, dictada a 15 de julio de 1922, sobre reorganización del Personal Docente de la Universidad Central (Véase la Memoria de este Despacho, año de 1923, pág. 501).

(42).—En nuestro "Tratado Elemental de Derecho Administrativo" (Edición 1937), aprovechamos muchas de las opiniones y datos que aparecen consignados en el Cuaderno del doctor Alvarez Feo, como podrán apreciarlo las personas que recorran las páginas de aquél.

vide el "Campo del Derecho administrativo" en dos grandes sectores: el de los servicios públicos *esenciales* para la vida del Estado, y el de los servicios *facultativos*. Al hacer esta división queda comprobada la adhesión que presta a las enseñanzas del ilustre Decano de la Facultad de Derecho de París, pero no se crea que se limita a seguirlo ciegamente, sino que trata de hacer obra propia, y de fijo que lo alcanza en muchos puntos.

La parte dedicada al Derecho positivo (las Leyes Especiales), reviste singular interés, pues estudia las etapas sucesivas de la legislación, plan éste que permite al lector cerciorarse del proceso evolutivo de muchos de nuestros servicios administrativos. En este particular son meritorias las lecciones sobre "Derecho Minero Venezolano" y su desarrollo histórico; sobre las minas de Hidrocarburos y demás Minerales combustibles, materia ésta en la cual expone concienzudamente los principales regímenes existentes en cuestión de petróleos, siguiendo en lo posible el orden cronológico en que iban apareciendo, arrancando sus investigaciones desde los contratos de hidrocarburos celebrados antes del año de 1906, por el derecho común minero, hasta llegar a los contratos de explotación de *reservas nacionales*, celebrados al tenor de la Ley Especial de 18 de julio de 1925. En cada uno de los regímenes hace resaltar los inconvenientes de que adolecían, ya por haber sido exagerada la extensión de las zonas de exploración y explotación, ya por la exigüidad de los impuestos superficiales y de explotación, o bien por la duración, también excesiva, de los contratos y concesiones, todo lo cual era muy desventajoso para la Nación. Pero al mismo tiempo que va señalando las desventajas, indica, igualmente, los progresos relativos alcanzados al pasar de un régimen al siguiente.

El estudio de la Ley venezolana referente a la conservación y fomento de los Bosques y de las Aguas, va precedida de consideraciones trascendentales acerca de "la importancia mundial del problema de las aguas", circunscribiéndolo luego al territorio de Venezuela. Se esmera en demostrar que la conservación de los bosques suministra la única solución científica del problema de las aguas, y critica, en consecuencia, la tala criminal de los bosques del País, iniciada desde que llegaron a nustra tierra los

primeros pobladores españoles. Nos relata cómo la Laguna de Valencia se ha reducido casi a la mitad, y los cursos de agua del Distrito Federal han sufrido disminuciones que varían de un 80 a un 50% desde 1893. Señala, además, las causas que han motivado la tala de nuestros bosques, y entre éstas “la crasa ignorancia de los agricultores y criadores”, los funestos resultados de las quemaduras o incendios de los bosques, de los chamizales, y hasta de las hierbas, ya con el propósito de fertilizar los pastos, o para sanearlos, destruyendo las hierbas malas y las garrapatas, lo mismo que la fatal costumbre de criar chivos, carneros y bovinos en terrenos de cerros pendientes, ya talados o estériles, inadecuados completamente para estas explotaciones, etc., y termina con una exposición razonada de las reformas que juzga pertinentes en la legislación venezolana sobre bosques y aguas, que a la sazón era la contenida en la Ley especial sancionada por el Congreso en sus sesiones de 1924.

Otro de los temas que desarrolló el doctor Alvarez Feo con gran pericia, es el de los trasportes de personas y mercancías por ferrocarriles, analizando con minuciosidad nuestra Ley de Concesiones Ferrocarrileras que rige actualmente. La cláusula que contiene esta Ley de “no garantía de rendimientos sobre los capitales que se invirtiesen en la construcción de ferrocarriles en el País”, queda ampliamente justificada con los antecedentes históricos que remontan a la Ley de 1° de octubre de 1883, época de la construcción de nuestras primeras vías férreas. Entonces se llegó a garantizar hasta el 7% de rendimiento anual a los capitales empleados en Venezuela en las construcciones ferrocarrileras. Ninguno de los ferrocarriles construidos llegó a producir el 7%, ni siquiera los que enlazaban las poblaciones principales, Caracas a Valencia y Valencia a Puerto Cabello, por manera que la obligación que imprudentemente contrajo el Gobierno, dió motivo a tener que pagar muchos millones de bolívares por intereses acumulados y para rescatar a la Nación de tan grave compromiso para el futuro.

De no menor importancia son los comentarios a la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública; a la de Policía de las Armas; a la organización administrativa de la

Pesca de Perlas; a la Institución del Registro Público e historia de ésta en Venezuela; a la intervención del Estado en materia religiosa: reglamentación del culto católico en el País y necesidad de dictar una Ley de Policía de Cultos no católicos.

La obra de sistematización de la Ciencia Administrativa emprendida por el ex-Profesor Alvarez Feo se valdrá en sus lineamientos primordiales, al estudiar los programas que formuló para la Cátedra y que hallamos publicados en los “*Anales de la Universidad Central de Venezuela*” (43).

El análisis de uno cualquiera de estos programas nos demuestra que en ellos existe un desarrollo perfectamente armónico, en contraste con las Sinopsis de 1915 y 1917 mencionadas en la *Segunda etapa*, confeccionadas sin método, y por esto sumamente heterogéneas.

Procurando realizar obra propia —según arriba indicamos— el doctor Alvarez Feo hace mutaciones en los servicios públicos *esenciales*, como en los *facultativos*. En este orden de ideas, cataloga como *esencial*, por concernir a la “gestión de los bienes de propiedad pública”, los servicios relacionados con las explotaciones mineras (de oro, plata, hierro, etc.), y con los Hidrocarburos y demás minerales combustibles, mientras que Berthélemy clasifica el intervencionismo administrativo en las “industrias extractivas”, como *servicio facultativo* del Estado (44).

Por otra parte, el mismo Profesor Berthélemy clasifica entre los “servicios *esenciales* del Estado”, el referente al “régimen de cultos”, policía de éstos, etc., pues mira en este intervencionismo una fase de la acción administrativa policial, protectora de “la libertad de conciencia”. No así el doctor Alvarez Feo, que incluye entre los servicios pú-

(43).—Véase, por ejemplo, el Programa correspondiente al año-académico de 1926-27, en el N° 4 del Tomo XIV de dichos *Anales* (octubre a diciembre de 1926), a la pág. 927 y siguientes.

(44).—Véase la pág. 768 del Tratado de Berthélemy, novena edición, París, 1920; y el tema N° 23 del Programa de Derecho Administrativo y Leyes Especiales, correspondiente al año-académico 1926-27 (pág. 932 del N° 4 de los “*Anales*” mencionados).

blicos *facultativos* de “carácter moral”, el intervencionismo estatal en la misma materia (45).

Las subdivisiones que hace el doctor Alvarez Feo de los “Servicios Administrativos Facultativos” en su Programa de clase, merecen alguna consideración analítica. Son las siguientes: a) servicios de carácter intelectual; b) de carácter económico; y c) de carácter moral. En este particular no tomó por guía el texto de Berthélemy, pues éste clasifica las intervenciones administrativas de la misma índole en ocho grupos: a) en la industria de los transportes; b) en las industrias extractivas; c) en materia comercial; d) en materia agrícola; e) en la enseñanza; f) en las bellas artes; g) en las instituciones de previsión social; h) en las instituciones de asistencia pública. Esa clasificación tripartita esbozada por el ex-Profesor Alvarez Feo, es similar a la adoptada por Santamaría de Paredes en su “Curso de Derecho Administrativo”, pues este notable Profesor español después de hacernos ver cuáles son las funciones administrativas relacionadas a la vida jurídica y a la vida física del Estado, agrega otras tres funciones de segundo orden, relativas: a) a la vida intelectual; b) a la vida moral; y c) a la vida económica (46).

Posiblemente el docto ex-Profesor de Caracas, para arreglar su Programa aprovechó, entre las enseñanzas de los diferentes autores, las contenidas en los textos de Berthélemy y de Santamaría de Paredes, ambos muy notables, y rectificó las clasificaciones de los servicios facultativos

(45).—Berthélemy, Ob. cit. pág. 251; y el tema N° 50 del Programa de Derecho Administrativo citado.

(46).—Véase la pág. 342 del texto del citado Profesor V. Santamaría de Paredes, octava edición, Madrid, 1914.—Conviene tener presente, que la división de los servicios administrativos en *esenciales u obligatorios*, y en *facultativos o secundarios*, ha llegado a ser clásica en los textos de los autores europeos. Así, hallamos en el modernísimo libro de “*Diritto Amministrativo*”, por el Avv. Prof. Luigi Raggi, Catedrático de la asignatura de la Real Universidad de Génova, aceptada la división anterior de los servicios públicos. Pero Raggi llama *obligatorios* a los que Berthélemy denomina *esenciales*, refiriéndose aquél en su disertación a los servicios *locales* previstos en el artículo 198 de la “Ley Comunal y Provincial” italiana (Véase la pág. 311 del Tomo II de la obra de Raggi, segunda edición, Padova, 1932).

o secundarios por ellos efectuadas. Ese cambio de sitio de algunas instituciones, sin duda lo hizo por ofrecer, a su juicio, más de un aspecto lógico, siendo así susceptibles de diversa colocación. Con todo, la base del sistema adoptado por el doctor Alvarez Feo, “el esqueleto científico”, —acogiendo el decir del Profesor Pérez Pujol— queda de una vez y sólidamente constituido.

Para terminar, haremos solamente un reparo, y es la omisión que notamos, tanto en los programas como en el Cuaderno del doctor Alvarez Feo, del enunciado de varias importantes materias cuyo aprendizaje es de indiscutible utilidad. Tales son, entre otras: la de la intervención administrativa en resguardo de las buenas costumbres y de la moral social; el régimen penitenciario; el estudio de la Ley de Misiones, y de la acción misional tendiente a la reducción, catequización y civilización de las tribus y parcialidades indígenas existentes en nuestro territorio; lo mismo que la prescindencia del análisis del Derecho Rural Venezolano, preciosa fuente para darnos cuenta de la legislación privativa de los Estados de la Unión, enmarcados en la “Zona Llanera”, todo lo cual complementaría el concepto totalitario de nuestro Derecho administrativo.

Finalmente, en los programas tenidos a la vista, si bien existe el tema concerniente a “Las contenciones administrativas en Venezuela”, no lo encontramos desarrollado en el Cuaderno de Lecciones, lo que mucha falta hace, pues habría sido en extremo provechosa la valorización de los conceptos emitidos por el ex-Profesor de la Universidad Central, en tan delicada materia, una de las más intrincadas y novedosas del Derecho administrativo contemporáneo, como que ha hecho surgir la llamada “*Teoría de la protección jurídica*”, a fin de librar a los particulares de la arbitrariedad, y permitirles la más amplia defensa de sus derechos vulnerados, ante la potencia que en sí encarna la Administración Pública.

En el mes de agosto de 1929, el doctor Alvarez Feo tuvo que separarse de la Cátedra de Derecho Administra-

(47).—Recop. cit., Tomos LII y LIII, págs. 358 y 611, respectivamente.

tivo y Leyes Especiales, por haber sido designado para encargarse de un alto destino público. (47). Desempeñó entonces la Cátedra, interinamente, el doctor Gustavo Herrera, quien firmó, con tal carácter, el Programa de la asignatura que aparece publicado en el número noviembre-diciembre de 1929, de los "*Anales de la Universidad Central*" (48), Programa éste idéntico al de 1926, que hemos citado anteriormente.

Habiendo tenido también que separarse de la referida Cátedra el doctor Herrera, siguió regentándola en igual condición de interinidad, el doctor Domingo A. Narváez, (1º de febrero de 1930), y a éste siguió el doctor Alejandro Urbaneja (23 de setiembre del mismo año), hasta finalizar el año académico 1930-31.

Trascurridas las vacaciones legales subsiguientes a los Exámenes Generales de julio de 1931, por Resolución del Ministerio de Instrucción Pública de 9 de setiembre de dicho año, el que esto escribe fué designado Profesor, en propiedad, de la Cátedra de Derecho Administrativo y Leyes Especiales (49).

(48).—Véase la pág. 852 del citado número de los "*Anales*".—En vía informativa, dejaremos constancia de haber leído en la Memoria de Instrucción Pública, correspondiente al año de 1934, pág. 686, un Programa de Derecho Administrativo y Leyes Especiales, firmado por el doctor Jesús Enrique Lossada, a la sazón Profesor de la asignatura de la Escuela de Ciencias Políticas de Maracaibo. Comprende 54 tesis, y está calificado en el del doctor Herrera, quien no modificó, en nada, según indicamos, el formulado el año de 1926, por el doctor Alvarez Feo. Por esta razón observamos que el Programa del doctor Lossada no va al día, respecto a la legislación administrativa en vigor, pues, entre otras cosas, hace referencia, en el tema N° 42, al "servicio económico" de la Reglamentación del Trabajo, pero tomando en cuenta la Ley de Talleres y Establecimientos Públicos, derogada por la primera Ley del Trabajo (1928). Tampoco figura en este Programa la Ley de Narcóticos (ahora llamada de *Estupefactivos*), promulgada en 1930, pues el doctor Herrera no la había incorporado en la lista de temas.

(49).—Véase la pág. 397 de la Memoria de Instrucción Pública de 1932, Documento N° 326.

XIII

Publicación del primer libro sobre Derecho administrativo venezolano (1937)

Iniciadas nuestras labores docentes y no existiendo un texto nacional que comprendiera el Programa que formulamos como guía de la Cátedra, ni pudiendo tampoco aprovechar las lecciones del doctor Alvarez Feo, en razón de ser imposible conseguir los Cuadernos que algunos discípulos de éste poseían, nos dimos a la tarea de escribir a máquina las lecciones que abarcaba aquel Programa, las que a la larga integraron un extenso Cuaderno, del cual hicimos sucesivamente, mejorándolas, varias ediciones en multígrafo, deseosos, como estábamos, de que cada estudiante tuviese a la mano su correspondiente Cuaderno, facilitándoles en esta forma la preparación metódica de la materia y los consiguientes repasos para los exámenes de fin de curso.

Siempre consistió nuestro mayor empeño en importantizar el estudio universitario del Derecho administrativo, pues ha sido y es nuestro criterio, que los grandes problemas del Derecho público moderno son de un carácter exclusivamente administrativo. Si en épocas pretéritas hubo de preocupar a los venezolanos, por encima de todo, la reforma de colorido político, al presente la orientación ha cambiado: vivimos una época en la cual prevalece la urgencia de reformas administrativas inaplazables.

Los referidos Cuadernos multigrafiados tuvieron la buena fortuna de haber sido seguidos, para guiar sus Cátedras, por varios indulgentes Profesores de la Universidad de Los Andes (doctores Cristóbal Benítez, Roberto Picón Lares y V. M. Pérez Perozo, que sepamos), lo mismo que en las Escuelas de Ciencias Políticas de Trujillo y Maracaibo.

Más tarde las Lecciones encerradas en esos Cuadernos las mejoramos y pusimos al día, respecto a la legislación en vigor, procediendo seguidamente a publicarlas bajo la forma de texto, a la vez teórico y práctico, y aquí tenemos la génesis de nuestro "*Tratado Elemental de De-*

recho Administrativo", en dos volúmenes, de más de 600 páginas cada uno, que vio la luz pública en el mes de octubre de 1937.

Nuestro Tratado está dividido en cuatro partes, a saber: la primera, comprensiva de los "*Principios de Derecho administrativo general y comparado*"; la segunda, dedicada a la "*Organización administrativa venezolana*"; la tercera, referente a los "*Servicios administrativos esenciales*"; y la cuarta, a los "*Servicios administrativos facultativos*".

Concluimos el texto con un estudio concerniente a la "*Justicia administrativa en Venezuela*".

Al pie de cada uno de los capítulos integrantes de la obra, se halla la *Bibliografía* tenida a la mano, como preciosa fuente doctrinal, que no otra cosa son las opiniones de muchos de los ilustres tratadistas que figuran en ella.

El papel que nuestro libro esté llamado a representar en el mundo de las letras venezolanas, y el juicio público que él merezca, toca a otros emitirlo.

Y así ponemos punto final a esta breve "*Historia del Derecho Administrativo Venezolano*".

Caracas: junio de 1938.

J. M. Hernández Ron.

BIBLIOGRAFIA

"*Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*", Caracas, Venezuela, Ed. Oficial, Tomos II, IX, X, XX, XXVII (Vol. I), XXXI, XXXV, XXXVIII, XLVII, LII, LIII.

"*Memorias del Ministerio de Instrucción Pública*", años 1885, 1909 (Tomo II), 1913 (Tomo II), 1917 (Tomo II), 1919 (Tomo I), 1923, 1924, 1932 y 1934.

"*Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores*", año de 1914.

Doctor Federico Urbano, "*Exposición del Derecho Administrativo Venezolano*", lecciones publicadas en la "*Revista Universitaria*", Caracas, "Tipografía Americana", años 1910, 1911 y 1912,

Doctor Federico Alvarez Feo, "*Lecciones de Derecho Administrativo*" (Cuaderno escrito a máquina), Caracas, 1926.

Doctor Angel Francisco Brice, "*Lección Inaugural de la Cátedra de Derecho Administrativo*", publicada en el N° 80 de la "*Revista del Colegio de Abogados del Zulia*", Maracibo, 1937.

Doctor J. M. Hernández Ron, "*Tratado Elemental de Derecho Administrativo*", Tomos I y II, Caracas, Venezuela, "Tip. Americana", edición 1937.

"*Sinopsis de Ciencias Políticas*", años 1915 y 1917, ediciones Oficiales hechas en Caracas.

"*Anales de la Universidad Central de Venezuela*", Caracas, números octubre a diciembre de 1926, y noviembre a diciembre de 1929.

Rafael Bielsa, "*Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*", Buenos Aires, 1929, Tomo I.

Doctor Fernando Mellado, "*Tratado Elemental de Derecho Administrativo*", 3ª edición, Madrid, 1899.

Profesor H. Berthélemy, "*Traité Élémentaire de Droit Administratif*", 9ª edición, París, 1920.

Profesor Gastón Jeze, "*Los Principios Generales del Derecho Administrativo*" (traducción española del francés), Madrid, 1928.

Doctor Augusto Olympio Viveiros de Castro, "*Tratado de Sciencia da Administracao e Direito Administrativo*", edición 1914, Río de Janeiro, Brasil.

Profesor José Gascón y Marín, "*Tratado de Derecho Administrativo*", Tomo I, Madrid, 1933.

Adolfo Merkl, "*Teoría General del Derecho Administrativo*", (traducción española del alemán), Madrid, 1935.

Doctor Rodolfo Bullrich, "*Curso de Derecho Administrativo*", Tomo I, Buenos Aires, 1932.

Profesor Santi Romano, "*Corso di Diritto Amministrativo*", 2ª edición, Padova, 1932.

Avv. Prof. Luigi Raggi, "*Diritto Amministrativo*", Tomo II, 2ª edición, Padova, 1932.

Doctor Ludwig Spiegel, "*Das Verwaltungsrecht*", Viena, edición 1933.

Doctor José Manuel Estrada, "*Curso de Derecho Constitucional*", Tomo I, 2ª edición, Buenos Aires, 1927.

Profesor Hans Kelsen, "*Teoría General del Estado*", (traducción española del alemán), Barcelona, España, 1934.

"*Gaceta Oficial del Estado Carabobo*", N° 509, Valencia, Venezuela, 22 de marzo de 1915.

Doctor José Gil Fortoul, "*Historia Constitucional de Venezuela*", Tomo II, 2ª edición, Caracas, 1930 (Discurso de Bolívar en Angostura y Constitución de 1819).

Doctor García Villada, "*Metodología y Crítica Históricas*", Barcelona, España, edición 1912.

Doctor Lucio V. López, "*Derecho Administrativo Argentino*", Buenos Aires, 1902.

Doctor Pedro M. Carreño, "*Apuntes sobre Derecho Administrativo*", Bogotá, 1934.

Doctor Toribio Alayza y Paz Soldán, "*Derecho Administrativo General y del Perú*", Lima, 1927.

Doctor José S. Quinteros, "*Derecho Administrativo*", 2ª edición, 1920, La Paz, Bolivia.